

농촌마을계획과 실행의 차이 분석

- 충남 서천군 이색체험마을 사례를 중심으로 -

정 휘 · 김혜민*

서울대학교 협동과정 조경학 · *농촌진흥청 농촌자원개발연구소

Gap Between Rural Village Planning and Implementation

- Focused on Unique Experience Village, Seocheon -

Jung Hui · Kim Hye-Min*

A Ph.D candidate. Seoul National University

**Rural Resources Development Institute, NIAST, RDA*

ABSTRACT : Recently the number of rural development plans are increased and projects supported by government are various. These makes rural plans important. But there are many gaps between proposed plan and implementation. These gaps were wasteful in terms of resource management. This study examines differences between plan and implementation and the reasons why they are occurred. For this purpose, we did a case study which is focused on the four-year implementation of 2004-2006 "Unique Experience Village Master Plan" of Seocheon, Chungbuk. As a result, we verified facts of gaps and causes, and two major causes were detected : one is the absence of operating and managing body(such as promoter of project, village leader, residences), and the other is inadequate master plan.

Key words : Rural village planning, Rural plan, Plan implementation

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

최근 대내외적인 환경의 변화로 인하여 농촌지역에 대한 인식이 생산공간 중심의 농업지역에서 지역주민의 정주공간, 도시민의 휴양공간, 자연환경 및 농업생산활동을 위한 보전지역 등 복합적 기능을 수행하는 지역으로 전환되고 있다. 따라서 농촌지역개발은 생산공간과 생활공간, 그리고 문화공간이 혼재되어 있어서 일반적 도시개발 기법과는 차이가 많다(류선무, 1998). 현재 농촌은 마을과 같은 커뮤니티 단위에서의 토지이용이나 인구밀도를 기준으로 비교적 용이하게 농촌을 규정할 수 있어(협성대학교, 2004), 지역을 계획하는데 있어 마을을 중심으로 하는 농촌계획이 활발하게 이루어지고 있다. 참

여정부 들어와 농촌정책의 체계화를 도모할 수 있는 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발촉진에 관한 특별법」이 제정되고 그 일환으로 15개 중앙정부 부처가 공동으로 실행계획을 수립하고 각 지방자치단체 또는 시·군 계획을 수립하였다(국가균형발전위, 2006). 특히, 녹색농촌체험마을, 농촌전통테마마을 등에 있어서는 마을계획에 대한 전문컨설팅이 반드시 수행될 수 있도록 명시하고 있으며, 마을계획에 대한 필요성이 부각되면서 2000년대 이후 농촌마을을 대상으로 많은 계획들이 수행되고 있다.

농촌계획은 농촌지역에 있어서 공간과 사회·경제에 대한 장래 행동의 판단체계라고 정의할 수 있다. 계획이라는 것은 대상으로 하는 지역의 현상과 동향을 충분히 인식한 후, 문제점을 추출하고 달성하여야 할 목표를 설정하며 목표를 달성할 수 있는 수단을 선택하고 실천하는 일련의 행위이다(윤원근, 2004). 그러나 제안된 계획과 계획의 실제 수행사이에는 많은 차이가 발생한다. 이

Corresponding author : Jung Hui

Tel. : 02-888-1082

E-mail : jina117@hanmail.net

로 인해 시간과 인력, 돈 등 많은 자원과 에너지를 투자한 마을계획이 ‘종이계획(Paper plan)’으로 전락하기도 한다. 따라서 본 연구에서는 농촌마을계획과 실행의 차이가 무엇이며, 어떠한 원인으로 이러한 차이가 발생하는지에 대해 사례분석을 통해 규명해 보고자 한다.

2. 연구 범위 및 방법

1) 연구의 범위

농촌마을계획은 크게 물적 계획과 비물적 계획으로 구성되며, 물적 계획에서는 토지이용, 기반시설, 주택 및 건축물, 조경 및 녹지, 공공이용시설, 색채 등이 포함되며, 비물적 계획에는 마을특성화, 산업·소득기반, 문화·복지, 교육·리더육성, 재정투자, 유지관리 등이 포함된다(대한국토·도시계획학회, 2006). 본 연구에서는 농촌마을계획 중에서도 최근 마을단위에서 이루어지고 있는 계획내용을 중심으로 마을의 물리적 공간조성 및 시설, 자원활용 측면에서의 계획과 실행내용을 고찰하였다. 이러한 배경에는 물적 계획부분의 실행여부의 확인이 용이하고, 특히 개별 마을단위 계획에서 중요하게 다루어지는 계획내용 중의 하나이기 때문이다.

2) 연구방법

본 연구는 선행연구 및 사례분석을 통하여 농촌마을계획의 전개와 방향에 대하여 고찰하고, 계획방법 및 주요내용 등의 마을계획관련 일반적인 사항을 도출하였다. 이를 기초로 마을계획분석을 위한 틀을 설정하고, 사례분석을 통하여 계획과 실행의 차이를 분석하였다.

마을계획내용을 분석하는데 있어 계획의도 혹은 목적과 내용이 실행이후에 어떤 차이를 나타내는가를 분석하기 위해 자원측면에서는 계획상의 자원의 이용목적과 사업실행후의 이용목적 및 형태 등을 중심으로 분석하였고, 공간 및 시설측면에서는 마을계획시 해당 공간 및 시설에 부여한 목적 즉 공간의 기능이 무엇이었지와 실제 실행에서는 공간기능¹⁾의 변화와 물리적인 변화과정(마스터플랜 및 사진), 현재의 활용 형태를 중심으로 분

석하였다.

또한 현재 마을계획을 주업무로 담당하고 있는 계획가 3인(2005년9-10월, 3회)과 심층면접 조사를 실시하여 마을계획방법, 계획요소, 계획수행시 문제점에 대하여 조사하였다. 또한 계획보고서 분석에서의 미비점을 보완하고 농촌마을계획과 관련된 사항에 대하여 추가 조사하여 연구의 틀에 대한 보완과정을 거쳤다.

도출된 결과를 바탕으로 사례분석을 위한 방향과 기준을 설정하고 특정 마을을 선정하여 계획과 실행내용을 분석하였다. 사례연구의 대상은 1) 마을발전을 위해 마을 전체의 전반적인 내용을 포함하는 기본계획안을 가지고 있는 마을, 2) 현재 마을사업활동을 활발히 진행하고 있는 마을, 3) 정부지원사업 대상지역의 경우 지원기간이 완료된 마을, 4) 계획이전과 계획진행과정에 대한 분석이 가능한 마을(과거 데이터 수집이 용이하고 계획의도와 계획과정에 대한 이해가 가능한 지역) 등의 기준을 고려하여 충남 서천군 기산면 화산리 이색체험마을로 선정하였다. 이색체험마을은 2004년도 농촌전통테마마을로 선정되어 2005년에 지원사업이 완료되었으며, 사업지정 초기부터 마을계획과 관련하여 전문적인 컨설팅을 받아왔다.

분석의 틀을 설정함에 있어서 Kun Lai, Yiping Li, Xuegang Feng(2006)의 관광지 계획과 실행의 차이를 계획의 실행, 변형실행, 미실행으로 구분하여 분석한 사례를 본 연구 특성에 맞게 수정하여 적용하였다.

계획과 실행의 분석에 있어서 계획내용대로 충실히 실행된 경우에는 ‘실행’, 계획내용을 기반으로 부분 수정을 하였거나 시설 설치시 위치를 변경하여 시행한 경우는 “부분실행”, 실행하지 않은 경우에는 “미실행”으로 구분하여 정리하였다.

II. 이론적 고찰

1. 농촌마을계획의 동향

농촌마을계획과 관련된 사업은 1950년대 지역개발사업의 도입과 함께 시작된 이후 시대적 상황과 여건에 따라서 지금까지 이어져 내려오고 있다(표 1참고). 당시 지역개발계획의 도입을 계기로, 마을의 농업생산확대 및 소득증대, 생활개선, 주민교육 및 계몽사업 등이 중심을 이루었다. 이후 70년에 농촌마을계획이 새마을운동 추진에 기초가 되었으며 농촌개발이 본격적으로 시작되었다. 80년과 90년대에 이르러 지역계획적 농촌계획이 태동하기 시작하면서 농어촌발전계획이 수립되었으며, 면이나

1) 1990년대 중반 이후 농업·농촌의 다원적 기능에 주목하면서 농촌을 생산의 장이 아닌 사회·문화적 가치를 창출하는 공간으로 새롭게 보는 입장(임형백·조중구, 2004)으로 변화하고 있다. 따라서 농촌계획도 농촌의 물리적이 공간속에서 다양한 가치와 기능을 창출하려는 노력과 시도들이 이루어지고 있어서 계획의 주요 목표중의 하나가 농촌공간의 다원적 기능부여에 있을 만큼 공간기능이 중요 핵심사항이라고 할 수 있다. 따라서 이러한 맥락에서 계획시에 공간기능과 계획시행 이후의 공간기능의 변화는 계획실행여부 분석에 주요한 기준이라 할 수 있다.

농촌마을계획과 실행의 차이 분석

마을 대상으로한 소지역 종합개발사업이 법률적 근거로 본격 추진되기 시작하였다. 2000년에 이르러 사업을 마을단위로 진행하고, 기존의 농촌공간은 식량생산을 위한 농업적인 공간으로 인식하던 농촌마을계획을 국토의 환경보전, 어메니티 자원의 이용, 커뮤니티의 유지 등 다원적 관점의 공간으로 바라보고 있다. 또한 지역 내부의 자연적·인적·문화적 자원을 최대한 활용해 발전을 추구하고 그 발전의 성과가 지역에 귀속되는 것을 중요하게 생각한다.

2. 계획요소

농촌마을계획보고서와 선행연구 고찰을 통하여 농촌마을계획의 요소를 크게 물리적 측면에서의 계획요소인 공간 및 시설, 농촌자원, 그리고 이러한 물리적 계획과 지

역자원을 운영할 주체인 마을주민으로 구분할 수 있다.

1) 농촌 자원

농촌자원은 공동성이 강한 자원으로 시장메커니즘만으로 적절하게 이용할 수 없기 때문에 공공재적 성격을 가지고 있으며, 지역농업구조 재편에 해당되는 농지보전과 자연생태계의 유지, 환경보전 등 보전적 성향이 크고, 지역활성화의 소재로 지역특성을 살릴 수 있는 마을개발, 산업진흥, 지역사회의 신질서형성 등이 요구되는 복합적 성격을 가지고 있다(한경수, 1998). 최근 들어 농촌자원을 농촌성(Rurality)과 더불어 감성자원, 환경자원, 문화자원으로의 특성을 포괄하는 어메니티자원(Amenity resources)으로 정의하고, 농촌 어메니티자원을 적극적으로 활용할 수 있는 대안을 모색하고 있다. 농촌자원연구소(2004)는 농촌 어메니티자원을 자연자원(환경자원, 자

표 1. 농촌마을계획의 변천

시기	주요 정책 및 사업	계획적 의미	계획중점사항
1950-60년대	<ul style="list-style-type: none"> 1958년 지역사회개발사업 1962년 건설부 신설 	<ul style="list-style-type: none"> 지역개발계획 도입의 계기 여건이 비슷한 여러 개의 자연부락을 개발단위로 광역화 	<ul style="list-style-type: none"> 마을의 농업생산확대, 소득증대, 생활개선, 의식개혁 등을 목표로 주민교육과 계몽사업, 소득개발사업, 생활환경개선사업 등 추진
1970년대	<ul style="list-style-type: none"> 전국적으로 국토계획제도 도입 1976년 취락구조개선사업 농촌소득원도조사사업, 농공단지조성사업, 농촌휴양단지개발사업 	<ul style="list-style-type: none"> 농촌을 포함하고 있는 도군 단위를 대상으로 건설종합계획을 수립할 수 있는 근거 마련 새마을운동 추진에 기초 농촌개발에 대한 본격적인 방법론 전환 마을전체의 자연 및 인문사회 환경에 대한 종합적인 접근 	<ul style="list-style-type: none"> 마을의 기초환경 개선에 중점을 두는 사업에서 시작하여 정신개발사업, 생산소득사업 등을 포괄
1980년대	<ul style="list-style-type: none"> 제 2차 국토종합개발계획 1990년 농어촌발전특별조치법 	<ul style="list-style-type: none"> 지방정주생활권개발, 종합적 농촌개발, 농촌중심권개발 등의 개발방식이 제시 지역계획적 농촌계획이 태동한 시기 전국 시, 군의 농어촌발전계획으로 발전 	<ul style="list-style-type: none"> 안정된 농업소득확보를 위해 적합한 농산물개발, 생산기반조성, 기계확대 보급, 가공 및 상품성 제고
1990년대	<ul style="list-style-type: none"> 농촌개발정책 사업비 증대 농어촌정비법, 도서개발촉진법, 오지종합개발촉진법, 농어촌도로법 등이 제정 	<ul style="list-style-type: none"> 면이나 마을을 대상으로 하는 소지역 종합개발사업이 법률을 근거로 본격 추진 	<ul style="list-style-type: none"> 생활기반조성, 소득지원사업, 환경개선
2000년대	<ul style="list-style-type: none"> 2003년 국토건설종합계획법 개정 농림부-정주권개발, 마을종합개발사업, 녹색농촌체험마을, 행자부-소도읍육성, 오지개발, 도서개발, 환경부-농어촌생활, 용수개발, 해수부-어촌종합개발, 어촌체험마을, 건교부-개발촉진지구, 산림청-산촌종합개발, 농진청-전통테마마을 	<ul style="list-style-type: none"> 사업의 단위를 마을로 하는 농촌개발 정책이 등장²⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> 현재의 농촌에 과거의 농업중심적인 투자만으로는 농촌의 경제적인 어려움을 타개할 수 없다는 공감대가 형성되었고 농촌지역에 대한 새로운 개발방식이 광범위하게 모색 종래의 도시와 농촌을 비교하고 농촌지역의 부족함을 보완하려는 정책에서 농촌지역이 가지고 있는 개발의 잠재력에 초점을 맞추는 정책으로의 전환

자료: 윤원근(1999), 임형백(2004), 김명수(2005)를 기초로 필자가 작성

연자원), 문화적 자원(역사자원, 경관자원), 사회적 자원(시설자원, 경제활동자원, 공동체활동자원)으로 구분하고 있다.

2) 공간 및 시설

물리적 측면에서 계획요소를 선정하기 위하여 최명규(1992), 장택수(1993), 이상문(1998), 박창석(1999), 농촌자원개발연구소(2004) 등에서 공간 및 시설 구분과 기능을 고찰하고, 실제 계획수립시의 동향을 분석하기 위하여 30개 지역의 계획안³⁾을 검토하였다. 선행연구와 계획안에서 중요하게 다루어지고 있는 공간과 공간별 시설로는 주거공간-주택, 생산공간-전답, 정미소, 건조장, 작업장, 농기계창고, 공동창고, 공동집하장, 자연 공간-산림, 하천, 마을숲, 마을내 조성된 비오톱, 커뮤니티공간-마을회관, 노인정, 마을공원, 공동주차장, 공동빨래터, 공동우물, 정보화센터, 구판장, 식당, 보육시설, 교회, 절 등의 종교시설, 방문자센터, 마을안내시설, 기반시설로 도로, 가로시설, 정류장, 상하수도시설, 쓰레기 처리장, 분류처리장 등이 있었다.

3) 마을 주민

대부분의 계획이 마을의 물리적 계획과 관광프로그램 등의 이용프로그램을 중심으로 하고 있으며, 따라서 계획 전 현황과악이 마을의 물리적 환경을 중심으로만 이루어지고 인문환경과 관련된 현황과악은 미미한 상태에서 계획이 시작된다. 그럼에도 불구하고 마을의 지속 가능한 발전과 사업의 성공을 위해서는 마을주민의 지역에 대한 향토애와 공동체의식이 절실히 필요하며 주민 스스로 마을에 대한 책임감을 갖는 주민참여에 기반을 두어야 한다. 따라서 농촌계획 및 정책사업 추진과정에서 다양한 농촌주민 구성원들의 참여와 협력을 통하여 수립되는 새로운 계획방법론으로서 ‘주민참여 농촌계획’이 요구되고 있다(대한국토·도시계획학회, 2006).

3. 계획과 실행차이(계획실행 모니터링) 관련 연구

농촌지역의 계획 및 실행 평가와 모니터링 관련하여

- 2) 정부는 최근 몇 년간 농촌전통테마마을, 녹색농촌체험마을, 어촌체험마을, 아름마을가꾸기 등 많은 농촌개발관련 사업을 쏟아내었다.
- 3) 현재 국내에서 농촌마을계획에 관여하고 있는 업체 및 기관의 계획보고서를 중심으로 분석하였다. 이때 국내 농촌마을컨설팅 시장의 폭이 좁고 협소한 관계로 몇몇의 업체들과 기관이 전국의 마을계획을 수행하는 것으로 나타났다. 따라서 이들 업체와 기관들의 계획안을 중심으로 내용을 분석하였다. 마을종합개발사업의 경우는 전국 8개 도, 5개 광역시의 해당 사업 계획 중에서 지역별로 계획내용의 충실성을 고려하여 30개 계획을 선정하였다.

지역발전측면에서 계획의 수립과 사업시행, 평가라는 과정을 통하여 지역의 변화를 모니터링한 연구(Dave Counsell, Graham Haughton, 2006; 농어촌진흥공사 농어촌연구원, 1999; 임상봉, 2002)와 특성사업이나 계획에 대한 전반적인 평가(사업실적 및 현 상태진단 등)와 향후 새로운 계획수립을 위해 계획적 합의를 도출한 연구(전현곤, 2005; 박시연, 박주연, 2004) 등이 있으나 특정지역 사례를 중심으로 미시적 시각에서 사례마을의 계획수립 과정과 계획내용, 계획과 실행의 차이와 원인 등에 대한 연구는 미진한 상황이다. 일반적으로 계획평가의 유형에는 계획의 집행단계에 따라 크게 사전평가와 사후평가로 구분할 수 있으며, 후자는 다시 계획의 집행과정에 대한 점검과 집행결과에 대한 평가로 세분할 수 있다⁴⁾. 여기서의 ‘계획’은 대부분 정책이나 사업 등을 주요하게 의미하는 경우로 본 연구에서 중점을 두고 있는 가시적인 대상지역에 대한 하드웨어와 소프트웨어에 대한 구체적인 계획의 평가나 실행차이에 대한 연구와는 상이한 부분이 있다. 이러한 연구에는 농촌전통테마마을사업에 대한 평가시스템 개발 연구(농촌생활연구소, 2003), 문화마을조성사업 사후평가 및 발전방안 연구(농어촌연구원, 2004), 농촌마을개발사업의 모니터링 추진방안(한국농촌경제연구원, 2004), CVM에 의한 농촌환경개선사업의 경제적 가치평가(이관희·김영표, 2004), 소도읍육성사업 평가를 통한 소도읍육성사업 개선방안에 관한 연구(조봉석 외 1, 2004), 농촌마을종합개발사업의 효율적 추진을 위한 평가지표 개발 연구(김현수 외 7인, 2005), 농촌개발사업의 추진실적 평가항목 선정 및 가중치 산정에 관한 연구(황한철, 2007), 신활력사업계획 수립 및 추진과정에 대한 평가와 개선방안 연구(이종호, 2007), 경로분석을 통한 농촌관광사업평가 척도의 타당성 분석(박호균 외, 2002), 테마마을 사업사례를 중심으로 정책평가와 정책조정 변화(서진완 외, 2007) 연구 등이 있다. 선행연구들에서의 계획평가와 계획실행 후 평가, 모니터링 등은 계획이나 사업자체에 대한 타당성, 효율성, 효과성 등에 대한 평가라 할 수 있다. 그 외 유사한 연구로는 문화마을 조성사업의 계획지침의 실현 결과에 관한 연구(이상우 외 2004)가 있으며 이(2004)의 연구는 계획지침의 이행여부와 영향에 대하여 기술하고 있는 반면 본 연구는 계획요소별로 실행여부와 그 원인에 대하여 분석하고 하였다.

4) 김진백·양하백, 2006에서 재인용(원문은 Kaiser E.J., Godshalk D. R. and F. S. Chapin Jr. 1995. Urban Land Use Planning 4th Edition. Chicago : University of Illinois Press, pp. 425-453.)

III. 농촌마을 계획사례지 분석

1. 계획수립과정

서천 이색체험마을⁵⁾은 마을계획을 위해 예비조사, 주민간담회와 업무협약 등이 수행되었다. 일반현황 및 자원발굴·분석을 위해 총 2회의 현지조사가 실시되었으며 이를 통하여 마을의 주요 전통문화공간 및 시설물 조사, 지도기록 및 사진촬영, 마을 주변 전통문화공간 및 자원조사가 이루어졌다. 테마마을 추진위원회 회의 및 선진지 견학(화성, 양평, 이천)을 통하여 주민교육을 실시하였고, 컨설팅 업체에서 마을 전반에 대해 분석하고 자원을 발굴, 목록화 하였다. 이후 마을테마를 “이색체험의 고유한 것이 담겨있는 전통문화 및 놀이체험”으로 정하고 “색다른 감흥이 느껴지는 마을”이라는 뜻으로 이색체험마을로 명명하였다. 전통문화 학습 및 체험, 마을자원의 체계적 보전 및 이용, 농촌문화체험제공, 지역주민이 주체가 되는 계획으로 기본방향을 설정하였다.

2. 계획과 실행 현황

1) 자원발굴 및 활용 측면

마을계획을 위하여 총 27개 자원이 조사되었으며, 이 중 17개 자원이 마을내 존재하는 자원이며, 그 외 10개의 자원은 서천군내의 주요관광자원 중 이색체험마을과 연계하여 활용가능한 자원으로 발굴되었다.

자원활용관련 계획 26개 중 약 15개가 미실행되었으며, 4개의 자원관련 계획은 부분실행 되었다. 특히, 전체

발굴자원 중 약 38%를 차지하는 마을 외의 서천군 관광자원의 활용부분은 관계기관이나 해당 소재지의 마을 혹은 관련 담당자들과 협의가 이루어지지 못하거나 각 지역의 자체계획과 마을계획이 잘 융화되지 못하여 실행되지 못한 것으로 나타났다. 특히 문화자원(목은 이색 관련 유적, 이하북 가옥 등)의 경우 도로 등의 기반시설이 미흡하여 마을과 연계되지 못하였는데 이러한 부분은 마을차원에서 해결할 수 없는 사안이라고 할 수 있다. 또한 한산모시나 한산소곡주 등은 마을간 연계나 지역간 연계가 이루어지지 않아서 개인적인 차원에서 관련 기관에 체험의뢰를 부탁하거나 민속주를 구입하여 재판매하는 형태로 소극적으로 이루어지고 있었다.

그 외 마을내의 자원의 경우도 계획당시 주민의 개인사업계획으로 주체가 명확한 경우(우리학습박물관, 옹기전시관, 분재미술관 등)와 마을공동의 소규모사업(우물터), 마을리더의 강력한 의지가 있는 사업(농사체험 및 업나무 등의 전통음식체험)의 경우 계획이 실행되었으나, 그 외 사업들은 사업성이 부족하거나 실행주체의 부재 등의 원인으로 인하여 계획이 이루어지 못했다.

그 외 단순방문이용으로 제안된 마을 내 경관자원(승정산, 길산천)의 경우 물리적 시설설치에 따른 추가사업의 유치가 어려웠으며, 낮은 사업성 등으로 인하여 시도되지도 못한 경우이다.

2) 공간 및 시설 측면

물리적 계획에서 총 12개의 시설관련 계획이 제안되었고 이중 7개 시설(전체 58%)이 부분실행 되었다. 대부분이 위치를 변경하여 실행하거나 규모를 축소하여 실행

표 2. 서천 이색체험마을 자원계획과 실행차이

자원명	계획상 이용목적	실제 활용		계획과 실행차이 원인 ⁶⁾
		계획실행내용	현재 활용형태 및 계획불이행 사유	
승정산	단순방문이용	미실행	등산로 개설을 시도하였으나 현실적으로 등산로가 마을과 너무 멀어 효용이 떨어지는 문제가 지적되어 실행하지 못함	사업성 부족
길산천	단순방문이용, 체험프로그램	미실행	일부구간을 임대하여 낚시대회 개최하는 것을 구상하였으나 실행하지 못함	이용프로그램 및 운영주체 부재
논	체험프로그램	부분 실행	농사체험장은 만들었으나 프로그램이 활발하게 진행되지 못함 현재까지는 사업타당성이 별로 없는 것으로 나타남	사업성 부족
고구마밭	상품생산, 체험프로그램	미실행	-	사업성 부족, 비현실적인 계획

5) 서천이색체험마을은 2007년 현재 경지면적 62ha, 인구239명(남155, 여 138), 농가79호, 비농가 23호로 이루어져 있으며, 계획당시와 크게 변화된 바는 없다.

6) 계획과 실행의 원인분석은 마을의 일반주민 및 리더와의 면접 조사를 통하여 조사결과 언급된 핵심내용(주요 키워드)을 중심으로 정리하였다.

정 휘 · 김혜민

자원명	계획상 이용목적	실제 활용		계획과 실행차이 원인
		계획실행내용	현재 활용형태 및 계획불이행 사유	
밤나무	상품생산, 체험프로그램	미실행	-	사업성 부족, 비현실적인 계획
업나무	상품생산, 체험프로그램	실행	업나무를 이용하여 국수, 술, 전빵 등 다양한 상품을 개발하여 판매하고 있으며, 차별화된 소재로 인하여 업나무 칼국수 체험은 관광객들에게 반응이 좋음	명확한 운영주체 (주민개인사업과 연계 및 마을리더의 의지)
수수밭	상품생산, 체험프로그램	미실행	-	사업성 부족, 비현실적인 계획
권정선생영정	단순방문이용	미실행	-	이용프로그램 부재
윤말정효자비	단순방문이용	미실행	-	이용프로그램 부재
우물터	체험프로그램	실행	간이 쉼터와 우물복원	마을공동시설 및 소규모사업
우리학습 박물관	단순방문이용, 체험프로그램	실행	기산초등학교 건물 내에 위치해 있어 적극적으로 프로그램에 활용하고 있지는 않으나 관광객이 희망하는 경우 방문관람이 가능함	명확한 운영관리주체
용기전시관	단순방문이용	실행	마을주민이 개인적으로 조성하여 용기와 분재를 배치하여 무료관람이 가능하게 하였으며, 전시관 내에서 오디와인 및 허브상품 등을 판매하고 있음	명확한 운영관리주체 (주민개인사업)
분재미술관	단순방문이용	실행	마을주민이 개인적으로 조성하여 운영하고 있음	명확한 운영관리주체 (주민개인사업)
식물예술원	단순방문이용	실행	마을주민이 개인적으로 조성하여 운영하고 있으며, 7월에는 연꽃축제 등을 개최하여 관광객을 유인하고 있음	명확한 운영관리주체 (주민개인사업)
복지회관	체험프로그램	미실행	-	실제 이용상의 아이디어 부재
산골체험 안내자	체험프로그램	미실행	계획초기 특수부대 출신의 장○○씨가 마을사업에 적극적으로 참여하여 프로그램을 진행하였으나 이후 마을사업의 리더가 바뀜에 따라 관련 프로그램 진행이 불가능하게 됨	운영주체부재 (마을리더의 의지)
신성리갈대밭	단순방문이용	부분 실행	관광객 개인적으로 방문가능하며, 마을 가을체험프로그램에서 도입할 계획임	기반시설부족
송석리갯벌	단순방문이용, 체험프로그램	실행	월하성 마을과 자매결연(2005년)을 맺고 갯벌체험을 함께 진행하고 있으며, 갯벌체험프로그램에 대해 해당마을에 일부 비용을 지불하고 사용함	마을리더의 의지
금강하구둑	단순방문이용	부분 실행	관광객 개인적으로 방문가능하며 마을의 겨울프로그램에서 철새 탐조 등의 활동을 적극 도입할 계획임	이용프로그램 부재
목은이색영정	단순방문이용	미실행	진입로 개선이 필요함	기반시설부족
목은선생 문집판	단순방문이용	미실행	진입로 개선이 필요함	기반시설부족
문헌서원	단순방문이용	미실행	진입로 개선이 필요함	기반시설부족
이색신도비	단순방문이용	미실행	진입로 개선이 필요함	기반시설부족
이하복가옥	단순방문이용	미실행	진입로 개선이 필요함	기반시설부족
한산모시짜기	체험프로그램	미실행	홈페이지 광고를 통하여 희망하는 관광객에 한하여 체험할 수 있도록 주선가능하나 현재까지 실행경험 없음	마을외부프로그램
한산소곡주	상품생산	부분 실행	홈페이지 광고를 통해서 희망하는 관광객에 소곡주를 제공하고 있으나 직접 제작이 불가능하기 때문에 활발하게 활용되지 못함	마을외부프로그램
















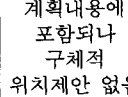




농촌마을계획과 실행의 차이 분석




한 경우가 많았다. 특히 생산공간을 다른 용도로 전환하는 계획인 공동화장실과 주민쉼터사업은 계획내용을 일부 수정하여 실행되었다. 주민들이 거주하고 있는 지역이나 기반시설인 도로 등과 관련된 계획은 정비나 경관 개선사업, 미화사업 등의 계획이 대다수이나 이조차 잘 이루어지지 않고 있다. 생산공간인 전답(田畠)의 일부 경우는 마을기금이나 사업자금을 통해서 마을전체에서 토지를 매수하여 사업을 실행할 수 있어 이러한 공간을 대상으로 마을계획이 적극적으로 이루지고 있으나 일부

는 사업타당성 부족 등의 이유로 미실행되거나 계획을 축소·변경하여 실행되었다.

계획대로 실행된 경우는 2개 시설(17%)에 불과했으며, 그 외 3개 시설(25%)이 실행되지 못한 것으로 나타났다. 본 대상마을은 계획된 시설 중에 실행되거나 부분 실행된 경우가 전체의 75%로 비교적 계획내용에 충실히 사업을 수행한 편으로 판단되며, 계획에서 제안하지 않았으나 4개의 시설이 추가로 건설되었다.

표 3. 서천 이색체험마을 공간 및 시설 계획과 실행 차이

계획 시설명	공간기능 변화	변화 과정				계획실행내용	현황 (2006년 현재)		계획과 실행차이 원인
		변경 전 (2004년)	계획 도면	변경 후 (2006년 현재)	정비 방식		시설내용	시설활용	
배롱나무길	기능변화 없음				정비	실행	배롱나무 경관식재 마을진입로 경관적 이미지 부여	작은 사업규모	
콘크리트 하천	기능변화 없음			-	정비	부분 실행	하천변 식재 현재 별다른 활용은 없으며 마을경관개선효과 기대	계획과 실시계획안의 차이	
메타세쿼이아길	기능변화 없음			-	정비	미실행	-	사업타당성부족	
마을회관 건물	기능변화 없음			-	정비	미실행	-	사업타당성부족	
공동 화장실	생산공간 (畵)→편의 시설				신설	부분 실행	제안된 계획에서 위치를 변경하여 시행함 수세식 화장실	-	계획과 실시계획안의 차이
주민 쉼터	생산공간 (畵)→공동 휴식공간	-			신설	부분 실행	위치를 변경하여 시행함 평상, 음료수 자판기 설치	방문객 및 마을 주민 휴식공간으로 활용	계획과 실시계획안의 차이
농업 박물관	생산공간 (畵)→마을문화 체험공간	-	계획내용에 포함되나 구체적 위치제안 없음	-	-	미실행	-	-	사업타당성부족
공동 주차장	생산공간 (畵)→편의 시설				신설	부분 실행	시멘트포장의 다목적 공간 공동주차장 일부 농산물판매장과 마을회관 건설	-	-
야외 영화관	생산공간 (畵)→마을문화 체험공간				신설	부분 실행	위치 변경하여 시행함 빔프로젝트와 방음, 음향시설과 시설보관을 위한 창 설치 대형스크린 별도의 벤치나 의자는 설치하지 않았음	야외영화관람	-

계획 시설명	공간기능 변화	변화 과정				계획실행내용	현황 (2006년 현재)		계획과 실행차이 원인
		변경 전 (2004년)	계획 도면	변경 후 (2006년 현재)	정비 방식		시설내용	시설활용	
우물	생산공간 (짚)→전통 문화체험 공간				신설	실행	방죽의 물을 위로 올려 복원함	세면용도로 사용 가능함	소규모 사업
농사 체험장	생산공간 (짚)→ 체험공간	-	-	-	신설	부분 실행	일부 논(짚)을 체험장으로 지정	시설안내판 외에 별도의 시설설치 없음	-
다목적체험장	농촌주택 →다목적 체험공간		계획미포함		신설	부분 실행	위치를 변경하여 식당, 교육시설을 위한 탁자와 의자, 조리실 100여명 동시 이용가능	단체방문객 식사, 교육장, 전통음식체험 등의 프로그램 진행	-
추가된 시설물	생산공간 (짚)→마을 공동시설 및 단체숙박 시설		-		신설	-	마을회관 및 이색 나눔터 41평, 주방, 방송, 교육시설 완비	단체민박과 교육장으로 활용	-
	생산공간 (짚)→안내 시설		계획은 있으나 위치선정은 안됨 (도면 미표기)		신설	-	마을 전체 안내도 각 공간으로 방향 안내	-	-
	생산공간 (짚)→상업 시설		계획 미포함		신설	-	농산물전시 및 판매장	현재는 활성화 되지 못한 상태이며, 판매물전시 등이 미미함	-
	개인주택 →전통음식체험장 및 식당	-	계획 미포함		신설	-	전통음식체험장 식당, 교육시설을 위한 탁자와 의자, 조리실 100여명 동시 이용가능	단체방문객 식사, 교육장, 전통음식체험 등의 프로그램 진행	-

3. 계획과 실행차이의 원인

이색체험마을의 계획과 실행차이의 원인을 계획이 미 실행되거나 부분적으로 실행된 경우와 실행된 경우를 구분하여 정리하면 다음과 같다(표 4 참고). 자원발굴 및 활용측면과 공간 및 시설측면의 원인을 유형화하면 계획안 관련 원인(사업타당성 및 사업성 부족, 이용프로그램의 부재, 아이디어부재, 계획안과 실시계획안의 차이, 계획 미포함 등)과 운영주체관련 원인(운영 및 실행주체의 부재 혹은 명확한 관리주체, 마을리더의 의지 등), 기반시설부족, 사업의 규모 측면으로 구분하여 볼 수 있다. 기반시설부족의 경우 개별 마을단위에서 쉽게 해결할 수 있는 사안이 아니고, 사업규모의 경우 현실적인 면(소요 예산이나 설치기간 등)을 감안할 때 소규모 사업이 쉽게 실행할 수는 있기 때문에 당연한 결과라 보인다. 마을현황조사 및 주민과 면접조사 결과 계획실행과 관련된 원인 중에서 계획안 관련 사항과 운영주체관련 사항이 주

요 원인으로 나타났다.

1) 운영 및 실행 주체 부재

가. 실행상의 공동부분과 개인부분의 차이

자원활용에 있어서 실행이 계획대로 잘 이루어진 부분은 특산물과 관련된 엄나무, 마을문화활동자원인 우리 학습박물관, 용기전시관, 분재미술관, 식물예술원 등으로 나타났다. 이러한 자원의 공통점은 마을의 공동사업이 아닌 엄나무 가공품을 생산하는 공장의 존재, 이미 개발되어 관람이 가능한 기산초등학교 내의 박물관, 관련 분야를 위해 오랜 시간동안 준비해온 마을주민이 계획하고 추진하고 있던 사업인 용기전시관, 분재미술관, 식물예술원 등의 개인차원의 주민투자사업으로 나타났다.

지역주민 개인사업의 경우 계획실행력이 높은 편인데 이는 첫째, 운영주체가 명확하고 둘째, 개인사업이기 때문에 사업실패 확률을 줄이기 위해서 사업타당성을 사전

표 4. 계획과 실행차이의 원인

구 분	실행결과	원 인	빈도수
자원발굴 및 활용 측면	미실행 및 부분실행	사업성부족	5
		이용프로그램 및 아이디어 부재	9
		운영 및 실행 주체 부재	2
		기반시설부족	5
	실행	명확한 관리주체	5
		마을리더의 의지	1
공간 및 시설 측면	미실행 및 부분실행	사업타당성부족	3
		계획의 적합성(계획안과 현실의 차이)	3
	실행	소규모 사업	2
	신설	계획 미포함	9

에 검증한 후 이루어지는 경우가 많으며, 셋째 이전부터 지역주민이 개인차원에서 구상하는 사업을 계획가가 계획수립 당시에 그대로 수용하여 마을 전체계획에 포함시켰기 때문이다. 반면 신규 민간사업유치에 있어서 개발 주체가 지역주민이 아닌 외자를 유치해야하는 경우 거의 이루어지지 않는 것으로 나타났다(전문가 심층면접조사 결과).

마을주민의 공동사업의 경우, 마을주민 전체가 수혜자가 되는 시설(마을회관, 단체숙박시설, 공동화장실, 주차장 등)에 대한 계획은 실행력이 높은 것으로 나타났다. 공동시설은 마을 공동의 재산이며 사업지원에 대한 주민간의 형평성 등의 문제의 소지가 적고 예산 소요가 명확하게 드러나기 때문으로 나타났다.

나. 실행주체의 개인성향에 대한 의존성

테마마을추진위원장과 농업기술센터 이색체험마을 담당자와의 면접조사 결과 계획을 실행할 때 마을 리더나 추진위원장의 개인성향과 경험 등에 의해 계획 실행의 내용과 방향이 달라지는 경우가 많은 것으로 나타났다. 또한 계획의 실행 및 사업의 지속성 측면에서도 특정 개인이나 마을 지도자에 의존하여 마을내 조직구성이나 역할분담이 이루어지지 않은 마을들은 아무리 리더쉽이 있는 지도자가 있는 지도자라 하더라도 마을운영에 따른 부담이 크기 때문에 지속성을 기할 수 없다(송미령·성주인, 2004). 이색체험마을의 경우 계획을 추진하는 주체(추진위원장)들의 마을발전 방향에 대한 기본 생각이 달라 추진위원장이 바뀔 때마다 계획실행의 중점분야가 달라지고 이로 인해 사업실행이 왜곡되거나 불가능하게 되는 경우가 많았다⁷⁾. 추진위원장이 바뀔 때 마다 마을 사업의 방향이 농업문화체험형의 박물관 등의 시설중심형

(2002년) → 산골체험 및 생존체험 등의 이색체험형 (2003년) → 엄나무를 주제로한 마을체험 및 농사체험형 (2005년)으로 바뀌었다.

2) 계획의 적합성

계획안은 가장 이상적인 내용을 제안하고 있으나, 사업비 내에서 실행하기에는 턱없이 부족한 경우가 많다. 마을계획은 마을발전의 기본방향이자 가장 최상의 상태를 지향하는 것으로 실행에 필요한 소요예산 등이 정교하게 계획되지 못한 채 아이디어 수준의 계획내용이 다수 포함된다. 따라서 사업비의 부족으로 인하여 계획실행이 불가능하거나 왜곡되어 실행되는 경우가 있고, 단기사업으로 제안한 일들에 있어서는 지원기간 내에 수행되는 경우가 많아 실행력이 높으나 지원기간이 완료된 이후의 장기계획의 경우 대부분 실행되지 못하는 경우가 많다. 모든 계획은 마을의 단기, 중기, 장기 계획을 포괄하고 10년 이상 장기간에 계획이 실행될 것을 구상하지만 실제 사업비 지원은 테마마을의 경우 2년으로 중·장기 이전에 완료되며, 지원이 완료되기 전에 마을이 자생력을 갖추지 못하는 경우가 대부분이기 때문에 장기계획은 그대로 사장될 가능성이 높다⁸⁾.

7) 예를 들어, “농업박물관사업”의 경우 인근 초등학교에 유사한 시설이 있어서 중복투자라고 판단되었으나 계획당시 추진위원장이나 마을 내 오피니언리더가 강력하게 제안한 사항이었기 때문에 계획에 포함되었다고 한다. 그러나 이후 추진위원장이 바뀌면서 실제 사업의 효용성이 떨어진 것으로 판단되어 실행하지 않았다고 한다.

8) 송미령·성주인(2004)에 의하면 농촌개발사업의 지원기간이 농촌마을종합개발사업 3-5년, 녹색농촌체험마을 1년, 산촌종합개발사업 3-4년, 어촌체험관광조성마을 1년, 농촌전통테마마을 2년, 이름마을 2년 등으로 계획시행 초기단계에서 종료되는 것을 알 수 있다.

일부 계획내용의 경우 현실과 맞지 않는 부분이 있었다. 이는 마스터플랜의 평면상에서 가장 이상적인 시설의 위치를 선정하나 안내판이나 일부 시설의 경우 위치 및 규모 등에 있어 현실적이지 못한 면이 있어 실제 실행에 있어 계획내용의 수정이 불가피했다.

그 외 마을주변 역사문화자원의 경우 문화재의 가치와 지명도로 인하여 계획안에서는 적극 활용하여 마을 체험프로그램을 다양하게 구성하고 있으나 실제 도로사정이 좋지 못하거나 일반인에게 단순관람 형태의 방문 이용이 부정적으로 인식되어 활용이 저조한 것으로 나타났다.

IV. 결론

본 연구는 농촌마을계획을 수립하는데 있어서 발생하는 시행착오에 대하여 사례를 통해 계획과 실행의 차이 및 원인을 분석해 보고 향후 계획 수립시 고려해야 할 사항을 분석하였다. 사례분석 결과, 마을계획과 실행에는 상당한 차이를 보이는 것으로 나타났다. 자원 활용의 경우 56% 정도가 계획대로 실행되지 못했으며, 시설 및 공간과 관련된 물리적 계획의 경우 전체 58%가 '부분실행'으로 계획안과는 차이를 보이는 경우가 많았다. 계획대로 잘 시행된 경우를 살펴보면 사업규모가 작고 마을주민 전체가 수혜자가 될 수 있는 사업의 경우와 마을주민이 개별적으로 추진할 사업구상의 내용이 마을계획에 포함된 경우 등으로 예산내에서 주민들의 합의만으로 쉽게 시행될 수 있거나 계획의 시행 및 운영주체가 명확하게 특정인으로서 한정되어 책임소재가 명확하고 이로 인한 마을주민간의 형평성 측면에서 문제가 없는 경우 비교적 원래 의도대로 시행되는 것을 알 수 있었다. 이러한 계획과 실행의 차이에 대한 주요 원인을 운영 및 실행 주체 측면과 계획의 적합성 측면으로 요약할 수 있다.

따라서 계획과 실행차이를 줄이기 위해서는 첫째, 마을계획 수행 시에 공공차원에서 이루어질 사업과 민간차원에서 이루어질 사업, 민자유치사업에서도 지역주민사업과 외부자본 유치사업 등으로 세분화하여 현실적인 계획수행방식 및 계획가능성 등을 고려하여 전략적 사업계획수립이 병행되어야 할 것이다. 둘째, 추진위원장이나 지역리더 등의 개인성향에 의존하여 마을계획의 실행이 달라지지 않도록 계획초기단계에서부터 계획실행을 위한 조직을 구성하고 주민합의를 통하여 계획내용 및 방향을 결정할 수 있는 체계를 형성하여야 한다. 셋째, 주민자치규약 등의 마을조례를 제정하여 계획을 마을주민 전체의 상호간의 약속으로 인식하고 신뢰와 합의를 전제로 계획

이 수립될 수 있도록 하여야 한다. 마지막으로 계획안 수립에 있어서 외부의 전문가(계획가)는 관련 정보와 다양한 아이디어를 마을 주민에게 제공하여 주민 스스로 결정할 수 있도록 지원하는 역할을 수행하며 결정된 계획안에 있어서 관계기관과의 협의, 관련법, 제도, 상위계획 등을 꼼꼼히 살펴 계획실행력을 높일 수 있도록 해야 한다.

본 연구는 특정사례를 중심으로 연구가 진행되어 연구결과를 우리나라 전체 농촌마을에 적용하는데 한계를 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 마을계획과 실행의 차이에 대한 연구가 현재 상황에 대한 재검토와 농촌마을의 새로운 방향모색에 기초자료가 되기를 기대한다.

참고문헌

1. 국가균형발전위원회, 2006, 『살기 좋은 지역만들기』, 제이플러스스 애드
2. 김명수, 2005, 제2차 포럼. 국토균형발전과 농촌계획 자료집, 국토연구원
3. 김진범 · 양하백, 2006, 광역권개발계획의 평가와 진단, 국토연구, 48 : 55-70
4. 농어촌연구원, 2004, 문화마을조성사업 사후평가 및 발전방안 연구
5. 농촌생활연구소, 2003, 농촌자원 활용과 녹색관광
6. 농촌자원개발연구소, 2004, 주민참여계획모델에 의한 농촌어메니티 자원발굴 및 설계기술 현장적용 연구, 농림부.
7. 대한민국토·도시계획학회, 2006, 농촌계획의 이론과 실제, 보성각
8. 류선무, 1998, 농촌관광개발론, 백산출판사
9. 박시현, 박주영, 2004, 농촌마을종합개발사업의 모니터링 추진방안, 한국농촌경제연구원
10. 박진도 역음, 2006, 농촌개발정책의 재구성, 한울아카데미
11. 박창석, 1999, “농촌정주공간의 이용특성과 개선필요도 평가”, 서울대학교 박사학위 논문
12. 박호균 외 2인, 2002, 경로분석을 통한 농촌관광사업 평가 척도의 타당성 분석, 농촌사회 12(2) : 75-102
13. 서진완 · 윤상오, 2007, 정책평가와 정책조정의 변화 : 테마마을 사업 사례, 한국정책과학학회보, 11(1) : 1-31
14. 송미령 · 성주인, 2004. 주민참여형 마을개발사업의

- 평가와 모형정립, 한국농촌경제연구원
15. 윤원근, 1999, 한국 농촌계획의 개념형성과 정립에 관한 연구, 한국지역개발학회지 11(3) : 53-71
 16. 이상문, 1998, 20세기 후반 한국 농촌마을의 정주기능 변화에 관한 연구, 서울대학교 박사학위 논문
 17. 이상우·장성준, 2004, 문화마을 조성사업의 계획지침의 실현결과에 관한 연구 - 횡성군 우천문화마을의 사례조사를 중심으로, 대한건축학회 학술발행논문집, 24(2) : 419-422
 18. 이종호, 2007, 신활력사업계획 수립 및 추진과정에 대한 평가와 개선방안, 한국경제지리학회지 10(2) : 211-222
 19. 임상봉, 2002, 지속가능한 농촌개발 계획수립을 위한 지표 설정방안, 농어촌과환경 12(4) : 75-90
 20. 임형백·조중구, 2004, 한국의 농촌개발의 전개와 특징, 지역사회개발연구 29(1) : 195-215
 21. 자연넷, 2004, 서천 이색체험마을 조성계획, 서천이색체험마을 추진위원회
 22. 장택수, 1993, 농촌지역의 생활권에 대응한 시설설치계획에 관한 연구, 한양대학교 박사학위논문
 23. 전현곤, 2005, 2005 농촌전통테마마을사업 평가회, 농촌진흥청
 24. 최명규, 1992, 농촌지역시설의 적정규모 및 배치기준 설정에 관한 연구, 한양대학교 박사학위논문
 25. 한경수, 1998, 농촌마을수준의 지역자원평가시스템 개발, 전남대학교 박사학위 논문
 26. 협성대학교, 2004, 농어촌 종합개발계획 수립에 관한 연구. 농어업·농어촌특별대책위원회
 27. 황한철, 2007, 농촌개발사업의 추진실적 평가항목 선정 및 가중치 산정에 관한 연구 - 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발 시행계획 추진실적 평가를 중심으로-, 농촌계획학회지 13(2) : 17-26
 28. Dave Counsell, Graham Houghton, 2006, Sustainable development in regional planning: The search for new tools and renewed legitimacy, Geoforum (www.elsevier.com/locate/geoforum에서 online 서비스)
 29. Kun Lai, Yiping Li, Xuegang Feng, 2006, Gap between tourism planning and implementation: A case of China, Tourism Management, In Press, Corrected Proof (www.elsevier.com/locate/tourman에서 online 서비스)

* 접수일 : 2007년 6월 15일

■ 3인 익명 심사필